

Z doświadczeń zagranicznych

Tomasz Adamowicz

DZIAŁANIA AMERYKAŃSKICH INSTYTUCJI NADZORCZYCH WOBEC BANKÓW O POGARSZAJĄCEJ SIĘ SYTUACJI FINANSOWEJ NA PRZYKŁADZIE OCC^{*)}

Ogólna charakterystyka nadzorczych działań naprawczych¹⁾ (NDN)

Naprawcze Działania Nadzorcze (NDN) w praktyce amerykańskich agencji nadzorczych (w tym OCC) wynikają bezpośrednio z pojawienia się w banku problemów, słabości, zaniedbań, które mogą przełożyć się na wzrost poziomu ryzyka, wystąpienie strat finansowych, a w końcowej fazie – utratę środków zgromadzonych przez deponentów na rachunkach bankowych. Stosowanie w praktyce nadzorczej NDN wobec banków problemowych wynika zatem bezpośrednio z podstawowego celu nadzoru bankowego, jakim jest ochrona interesów deponentów. NDN mogą przyczynić się do poprawy sytuacji finansowej banku, szczególnie przez ich bezpośredni wpływ na organy zarządzające bankiem (zagrożenie sankcjami finansowymi oraz publicznym ujawnieniem zastosowania niektórych NDN), a także działania dyscyplinujące oraz motywujące. NDN należy odróżnić od działań (zaleceń) skierowanych do zarządu banku po inspekcji kompleksowej. Są to narzędzia o ostrzejszym, bardziej „twardym” charakterze oddziaływania na bank (mogą zawierać konkretne zakazy bądź nakazy).

NDN mogą posiadać charakter nieformalny (nazywane dalej: NDN-N) lub formalny (NDN-F). Działania nieformalne nie są wiążące prawnie, ich oddziaływanie

^{*)} Autor jest pracownikiem Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego, Biura Analiz Systemu Bankowego.

¹⁾ Ang. *corrective actions*.

na bank ma zatem charakter bardziej „miękkiej”. Jeżeli bank narusza lub nie wykonuje postanowień zawartych w NDN-N, nadzór nie ma uprawnień do zaskarżenia postawy zarządu banku do sądu ani wydania decyzji o zasądzeniu cywilnych kar pieniężnych. Formalne NDN mają większy ciężar gatunkowy (są surowsze dla banków) oraz są wiążące na mocy prawa.

Inny charakter mają nadzorcze działania naprawcze oparte na adekwatności kapitału (NDN-AK). O ile nieformalne i formalne działania nadzorcze bazują głównie na ocenie banku sformułowanej po inspekcji kompleksowej i ich zastosowanie zależy od decyzji agencji nadzorczej, o tyle NDN-AK mają charakter obligatoryjny w przypadku obniżenia poziomu współczynnika wypłacalności (lub innych wskaźników kapitałowych).

NDN stosowane przez OCC są ważnym i stosunkowo często stosowanym elementem procesu naprawczego banków problemowych. Wydaje się, że znacznie ważniejszym niż w europejskich instytucjach nadzorczych, których katalog sankcji bądź sformalizowanych działań naprawczych jest mniej rozbudowany i sformalizowany. Wynika to głównie ze znacznej ilości nadzorowanych podmiotów (kilka tysięcy banków pod nadzorem OCC, Systemu Rezerwy Federalnej, FDIC, stanowych instytucji nadzorczych oraz nadzoru nad kasami oszczędnościowo-pożyczkowymi), a także z typowo amerykańskiego usystematyzowanego i proceduralnego podejścia do rzeczywistości. Nawet wskazując na wady drugiego czynnika (głównie niewielka elastyczność, brak kryteriów jakościowych w ocenie), zastosowanie formalnych, w dużym stopniu sztywnych metod oddziaływania na banki jest najlepszą drogą przy ograniczonych zasobach i ogromnym zakresie (głównie ilościowo) rynku, który jest monitorowany.

Celem NDN (oraz całego procesu naprawczego) jest przede wszystkim zmiana postępowania banku problemowego – w szerokim rozumieniu tego pojęcia (polityka, procedury, zarządzanie ryzykiem, kontrola wewnętrzna itp. – wszędzie tam, gdzie stwierdzono słabości). Realizacja procesu naprawczego przez bank oraz konsekwentne monitorowanie przez nadzór postępów w wykonaniu tego procesu powinny doprowadzić do powrotu banku do normalnej, zdrowej kondycji finansowej.

Podstawowy schemat zastosowania NDN

1. Podstawą oceny nadzorczej banku (cyklu nadzorczego) jest inspekcja kompleksowa i powstały w jej wyniku protokół z inspekcji (dalej: PI).
2. Protokół powinien w sposób wyraźny i szczegółowy identyfikować oraz przedstawiać nadzorcą ocenę sytuacji banku pod względem ryzyka, w szczególności koncentrując się na wszelkich ujawnionych zagrożeniach, problemach, słabościach, zaniedbaniach oraz podstawowych przyczynach ich powstania.
3. Poczynając od momentu przekazania ustaleń PI zarządowi oraz kadrze zarządzającej banku (a nawet wcześniej, w trakcie trwania inspekcji), nadzór oczekuje od zarządu banku podjęcia działań naprawczych lub korygujących (w przypadku nieprawidłowości mniejszego kalibru).
4. Niezależnie od świadomości i akceptacji zarządu banku dotyczącej konieczności podjęcia wysiłków sanacyjnych, PI musi definiować konkretne problemy i odno-

szące się do nich działania²⁾ (MRA), które zarząd banku musi podjąć w celu naprawy sytuacji. Działania te (można je ewentualnie nazwać zaleceniami) powinny być połączone z ustalonymi przez nadzór realnymi, ale wyraźnie określonymi terminami ich wykonania. Kolejność tych problemów i działań nie może być przypadkowa – powinny być uszeregowane od najbardziej krytycznych dla bezpieczeństwa banku do mniej istotnych. Wydaje się, że większość słabości ma swoje źródła w procesie zarządzania i nadzoru ze strony rady nadzorczej, a więc problemy związane z tym obszarem powinny być uwypuklone w pierwszej kolejności.

5. Ważną przesłanką zastosowania NDN jest stosunek zarządu banku do działań (zaleceń) pionspekcyjnych, ujętych w PI. Od reakcji zarządu banku na działania (zalecenia) pionspekcyjne zależy w zasadniczym stopniu decyzja nadzoru co do zastosowania NDN. Jeżeli zarząd potwierdza ustalenia inspekcji i podejmuje zobowiązania realizacji wszystkich działań naprawczych w ustalonych ramach czasowych, prawdopodobieństwo zastosowania NDN i ich ciężar gatunkowy mogą być mniejsze.
6. Następną przesłanką dla zastosowania NDN jest nadzorcza ocena wagi stwierdzonych słabości, tzn. czy ujawnione problemy nie rodzą oczywistego i bliskiego zagrożenia dla wyniku finansowego lub adekwatności kapitałowej. W takich sytuacjach nałożenie formalnych NDN (o większym ciężarze gatunkowym) staje się nieodzowne. Jeżeli nieprawidłowości są oceniane przez nadzór jako mniej poważne i możliwe do usunięcia w krótkim okresie, wystarczające może okazać się porzucenie na zalecenia pionspekcyjnych lub nieformalnych NDN.
7. Kolejnym czynnikiem przy rozważeniu zastosowania NDN jest bieżąca ocena sytuacji finansowej i poziomu ryzyka banku, wyrażona głównie przez rangi w systemie CAMELS³⁾. Ocena globalna w systemie CAMELS determinuje w dużym stopniu wagę (formalne lub nieformalne) i rodzaj zastosowanych NDN.
8. Ostatnim czynnikiem wpływającym na decyzję o zastosowaniu NDN jest ocena wszelkich stwierdzonych w banku problemów oraz skuteczności działań zarządu w naprawianiu sytuacji – w ujęciu historycznym. Należy w tym miejscu odpowiedzieć na następujące pytania:
 - a) *Jakie problemy stwierdzono w banku w przeszłości?* Jeżeli słabości obecnie stwierdzone są podobne do zdefiniowanych w poprzednich inspekcjach, prawdopodobnie bank nie wyeliminował przyczyn powstania tych słabości. NDNB mogą okazać się niezbędne.
 - b) *Czy wymiar stwierdzonych uprzednio problemów dla ryzyka zwiększył się?* Jeżeli tak, konieczne jest podjęcie bardziej rygorystycznych NDN.
 - c) *Czy w przeszłości zarząd banku potrafił zidentyfikować słabości wewnętrzne, czy następowało to zwykle w rezultacie działań podmiotów zewnętrznych?* Zdol-

²⁾ Problemy (słabości, nieprawidłowości) ujawnione w banku, a następnie przypisane do nich działania pionspekcyjne (w formie zbliżonej do polskich zaleceń pionspekcyjnych) są zawarte w rozdziale protokołu z inspekcji jako „Sprawy wymagające uwagi” (ang. *MRA – Matter Requiring Attention*).

³⁾ Ocena podstawowych agregatów ryzyka i sytuacji banku, nadawana w skali od 1 (ocena najlepsza) do 5 (ocena najgorsza), gdzie C to kapitał, A – jakość aktywów, M – zarządzanie, E – wynik finansowy, L – płynność, S – wrażliwość na ryzyko.

ność zarządu do rozpoznawania, identyfikowania problemów w przeszłości wpływa na decyzję o zastosowaniu NDN. Jeżeli problemy w banku odkrywają zwykle nadzór, audytorzy zewnętrzni, inne instytucje nadzorcze, znaczy to, że zarząd potrzebuje bardziej szczegółowych, „twardych” NDN.

- d) *Czy zarząd jest zdolny do uporania się z ujawnionymi problemami?* Jeżeli zarząd nie posiada takich umiejętności, zastosowanie NDN staje się bardziej realne.
- e) *Czy bank był obiektem NDN w przeszłości? Jeżeli tak, to jak dawno temu i z jakich przyczyn?* Charakter i czas trwania uprzednich NDN mogą mieć wpływ na wdrożenie nowych NDN dla skorygowania problemów bieżących.

Nadzór bankowy powinien zatem podejmować bardziej restrykcyjne NDN w sytuacji, gdy zarząd banku nie wypełnił (lub wypełnił niekompletnie, ewentualnie z opóźnieniami) postanowienia NDN wprowadzone w przeszłości. Po podjęciu decyzji o zastosowaniu NDN nadzór powinien określić, jaki konkretny rodzaj NDN (lub ich kombinacja) zostanie zastosowany w przypadku danego banku. Po pierwsze, należy zdecydować o wyborze pomiędzy nieformalnymi bądź formalnymi NDN. Najważniejsze determinanty tej decyzji to:

- ❖ bieżąca sytuacja finansowa banku oraz
- ❖ stopień współpracy, odpowiedzialności oraz umiejętności zarządu i rady banku w zakresie eliminowania słabości (nadzorcza ocena zarządu i rady banku).

Nie mniej ważnymi czynnikami określającymi rodzaj NDN są:

- ❖ ocena ogólna w systemie CAMELS i
- ❖ klasyfikacja banku w systemie oceny adekwatności kapitału (NDN-AK)⁴⁾.

Nadzór bankowy – obok rozważenia powyższych czynników – ma prawo do zastosowania NDN wobec każdego banku w każdym czasie (niezależnie od ratingu CAMELS czy też oceny w NDN-AK). Nie istnieją w tym zakresie ograniczenia. Każda decyzja tego rodzaju powinna być jednak głęboko przemyślana i rozsądnie udokumentowana. W sprawowaniu efektywnego nadzoru niezwykle ważny jest *krótki czas reakcji nadzoru* na ujawnione problemy, które mogą w najgorszym scenariuszu doprowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa depozytów. Obserwacja ta dotyczy banków o dobrej sytuacji finansowej i/lub wystarczającym kapitale, w których słabości mogą zacząć narastać błyskawicznie. Stąd wynika uprawnienie nadzoru do wyboru jakiegokolwiek NDN, w dowolnym czasie – o ile sytuacja tego wymaga. Po zastosowaniu NDN nadzór bankowy prowadzi ścisły monitoring postępów banku w realizacji postanowień NDN.

Schemat zastosowania Nadzorczych Działań Naprawczych w OCC przedstawiono na końcu opracowania.

⁴⁾ NDN-AK to tzw. *Prompt Corrective Action (PCA)* opisane w dalszej części opracowania.

Z doświadczeń zagranicznych

Poniżej przedstawiono podstawowe różnice pomiędzy nieformalnymi i formalnymi NDN

Nieformalne NDN (NDN-N)	Formalne NDN (NDN-F)
<ul style="list-style-type: none">● mniejsza ostrość, ciężar gatunkowy● ich realizacja nie jest wiążąca dla banków na mocy prawa● nie są podawane do publicznej wiadomości	<ul style="list-style-type: none">● mają zastosowanie do poważnych problemów ujawnionych w banku● są wiążące dla banków na mocy prawa● w przypadku wad w ich realizacji można na ich podstawie nałożyć kary pieniężne na osoby odpowiedzialne w banku● są podawane do publicznej wiadomości

Wytyczne zastosowania NDN na bazie oceny CAMELS

Banki o ratingu ogólnym „1” lub „2” nadanym podczas inspekcji kompleksowej

Kierujący inspekcją powinien uzyskać ze strony zarządu, rady nadzorczej oraz (o ile wydaje się to potrzebne) od właścicieli - potwierdzenie (akceptację) dla krytycznych ustaleń inspekcji. W reakcji na stwierdzone nieprawidłowości organy banku powinny podjąć szczegółowe, konkretne zobowiązania do ich usunięcia w określonych granicach czasowych. Zobowiązania takie odnoszą się głównie do takich obszarów, jak: kontrola wewnętrzna, audyt wewnętrzny, procedury operacyjne i system informacji zarządczej. Jeżeli tak się dzieje, wystarczające są sprecyzowane w PI działania (zalecenia) dla banku.

Jeśli jednak występuje niski stopień zaufania inspektorów dla zarządu (rady) banku oraz pojawiają się negatywne trendy w zakresie poziomu ryzyka, konieczne staje się podjęcie *nieformalnych NDN*. Sytuacja taka może się zdarzać w bankach z oceną ogólną „2”.

Banki o ratingu ogólnym „3”

Banki ocenione na „3” są klasyfikowane jako instytucje wykazujące zdefiniowane słabości, które mogą (o ile nie zostaną skorygowane) przekształcić się w poważne problemy, w konsekwencji zagrażające bezpieczeństwu depozytów. Podstawą wyboru NDN dla takich instytucji jest nadzorcza ocena jakości pracy zarządu, rady nadzorczej (ewentualnie właścicieli), wyrażona w przekonaniu, czy organy banku są w stanie skorygować nieprawidłowości w określonym czasie. Jeżeli w ocenie nadzoru zarządzanie bankiem stoi na wysokim poziomie, zarząd posiada wystarczające kompetencje, możliwości, umiejętności i chęci wyeliminowania słabości, wystarczające będzie podjęcie nieformalnych NDN.

Z drugiej strony, jeżeli w przekonaniu nadzoru zarządzanie bankiem stoi na niskim poziomie, organy banku nie posiadają możliwości, chęci, umiejętności naprawy sytuacji, konieczne staje się zastosowanie formalnych NDN. Konieczność taka występuje również wtedy, gdy sytuacja banku pogarsza się w szybkim tempie.

Banki o ratingu ogólnym „4” lub „5”

Oceny ogólne „4” i „5” odzwierciedlają występowanie w banku poważnych problemów i zwiększonego ryzyka upadłości. Dla tego rodzaju instytucji zastosowanie formalnych NDN staje się w przeważającej liczbie przypadków nieodzowne. Jeżeli wobec banku o ocenie „4” zastosowano jedynie nieformalne NDN, nadzór musi wprowadzić formalne NDN, jeżeli ocena ta została utrzymana (potwierdzona) w czasie inspekcji kompleksowej lub została obniżona do „5”. Podobnie formalne NDN muszą zostać nałożone na bank z utrzymaną po inspekcji oceną „5”.

Wytyczne zastosowania NDN na bazie poziomu adekwatności kapitału (NDN-AK)

Formalne NDN powinny zostać zastosowane wobec banków zaklasyfikowanych w systemie oceny adekwatności kapitału (NDN-AK) do kategorii: „niedokapitalizowane”, „znacząco niedokapitalizowane” oraz „krytycznie niedokapitalizowane”⁵⁾.

Nieformalne Nadzorcze Działania Naprawcze

Jak stwierdzono wcześniej, protokół z inspekcji kompleksowej – chociaż nie zawiera listy wszelkich działań naprawczych, jakich się oczekuje od banku – powinien wyraźnie informować organy banku, jakie stwierdzono słabości oraz jakie są oczekiwania nadzoru w zakresie ich naprawy. W wielu przypadkach PI może być zatem wystarczającym narzędziem nadzorczym. Jeżeli jednak nadzór uzna, że niewystarczające jest samo sformułowanie w PI problemów i wynikających z nich działań (zaleceń) dla organów banku, niezbędne jest uzyskanie pisemnych zobowiązań ze strony organów banku. Zobowiązania te – w formie NDN-N – dotyczą zidentyfikowanych w PI problemów.

Nieformalne Nadzorcze Działania Naprawcze dają organom banku bardziej szczegółowe i specyficzne wskazówki dotyczące kierunku niezbędnych działań, niż jest to zawarte w PI. NDN-N powinny również dokumentować zobowiązania organów banku podjęte w celu naprawy nieprawidłowości w przypadku ewentualnego przyszłego zastosowania formalnych NDN.

Nieformalne Nadzorcze Działania Naprawcze obejmują w praktyce dwa instrumenty:

- *List Zobowiązujący*⁶⁾ – dokument przedkładany do podpisu przez zarząd (radę nadzorczą) banku, zawierający szczegółowe, pisemne zobowiązania tych organów do podjęcia konkretnych działań naprawczych w określonych terminach. Zobowiązania te dotyczą naprawy słabości zidentyfikowanych w protokole z inspekcji. List podpisywany jest przez organy banku, a nadzór przyjmuje go do wiadomości.
- *Porozumienie Poinspekcyjne*⁷⁾ – jest bardziej stanowcze i zdecydowane w swojej treści i przesłaniu od Listu Zobowiązującego, zawiera bowiem konkretne wytycz-

⁵⁾ Opis w dalszej części opracowania.

⁶⁾ Ang. *Commitment Letter*.

ne i ukierunkowania dla banku (do realizacji w obligatoryjnych ramach czasowych) i przede wszystkim – również pisemne zobowiązania organów banku do wyeliminowania nieprawidłowości. Ten bilateralny dokument jest zbliżony w układzie do Listu Zobowiązującego, jego forma i treść jednak są znacznie bardziej formalne i zdecydowane. Podpisywany jest przez organy banku, jak i przez nadzór.

Obydwa powyższe dokumenty nie są wiążące prawnie dla organów banku. Są to swego rodzaju umowy dżentelmeńskie, a nadzór nie posiada instrumentów prawnych dla wymuszenia realizacji ich postanowień.

Formalne Nadzorcze Działania Naprawcze

Niezależnie od innych okoliczności (rating CAMELS, ocena adekwatności kapitałowej), formalne NDN powinny być stosowane w następujących okolicznościach:

- ❖ bank nie realizuje ustaleń zawartych w nieformalnych NDN,
- ❖ istnieją poważne słabości w zakresie procedur i kontroli wewnętrznej, mogące przykładowo istotnie narażać bank na oszustwa i defraudacje,
- ❖ stwierdzono poważne nadużycia ze strony osób wewnętrznych (powiązanych z bankiem);
- ❖ zidentyfikowano istotne naruszenia przepisów prawa,
- ❖ znaczące błędy księgowo i ewidencyjne wypaczają obraz sytuacji banku.

NDN-F stosowane są w formie trzech instrumentów:

- ☞ *Porozumienie Formalne*⁸⁾,
- ☞ *Nakaz Zaprzestania*⁹⁾,
- ☞ *Natychmiastowy Nakaz Zaprzestania*¹⁰⁾.

Powyższe instrumenty i warunki ich zastosowania są zdefiniowane ustawowo. Ponieważ banki są zobowiązane do ich realizacji na mocy prawa, instytucja nadzorcza może nałożyć na osoby odpowiedzialne w zarządzie banku cywilnoprawne kary pieniężne za niewłaściwą ich realizację. Nadzór może także wystąpić do sądu z wnioskiem o wydanie nakazu sądowego dla banku w zakresie realizacji zapisów zawartych w formalnych NDN (z wyjątkiem Porozumienia Formalnego, które jest zagrożone wyłącznie cywilnoprawnymi karami pieniężnymi).

Porozumienie Formalne to dwustronna, dobrowolna umowa zawierana pomiędzy organami banku a instytucją nadzorczą. Porozumienie zawiera listę szczegółowych ustaleń, nakazów i/lub zakazów zobowiązujących bank do podjęcia szczegółowo zdefiniowanych działań naprawczych. Bank – na mocy Porozumienia – musi postępować zgodnie z postanowieniami umowy. Poniżej przedstawiono przykładowe

⁷⁾ Ang. *Memorandum of Understanding*.

⁸⁾ Ang. *Formal Agreement*.

⁹⁾ Ang. *Cease and Desist Order*.

¹⁰⁾ Ang. *Temporary Cease and Desist Order*.

zapisy Porozumienia Formalnego, dotyczące banku z problemami płynnościowymi, zamieszczone na stronie internetowej OCC¹¹⁾:

- ❖ od daty zawarcia Porozumienia bank będzie obliczał na bazie tygodniowej wskaźnik aktywów płynnych do sumy zobowiązań i dostarczał te wyliczenie do nadzoru w każdy poniedziałek, wg stanu na poprzedni piątek,
- ❖ od daty zawarcia Porozumienia bank będzie utrzymywał Wskaźnik Płynności na poziomie 100 %,
- ❖ bank będzie dostarczał sprawozdania finansowe (w określonej formie) w trybie miesięcznym, w terminie jednego tygodnia po dniu kończącym miesiąc,
- ❖ dla potrzeb przedmiotowego Porozumienia definicja sumy zobowiązań brzmi: „...”,
- ❖ dla potrzeb przedmiotowego Porozumienia definicja Wskaźnika Płynności brzmi: „...”.

Jeżeli bank pogwałci zapisy Porozumienia, nadzór jest upoważniony na mocy prawa do zastosowania poważniejszych instrumentów (głównie Nakazu Zaprzestania lub Czasowego Nakazu Zaprzestania) oraz do nałożenia cywilnoprawnych kar pieniężnych.

Nakaz Zaprzestania jest również dwustronną umową zawieraną pomiędzy organami banku a agencją nadzorczą. W odróżnieniu jednak od Porozumienia Formalnego, jego podpisanie ze strony banku nie musi być dobrowolne¹²⁾. Instrument ten ma charakter znacznie ostrzejszy i surowszy niż Porozumienie Formalne. Jego zapisy powinny zostać wprowadzone przez bank w życie natychmiast, gdyż odzwierciedlają wyjątkowo poważną sytuację banku. Dotyczy to banków o ratingu „4” i „5” w systemie CAMELS.

Poniżej zamieszczono przykładowe, najważniejsze postanowienia konkretnego Nakazu Zaprzestania, opublikowanego na stronie internetowej OCC:

- ❖ w terminie nie później niż do 31 grudnia 2001 r. bank wprowadzi i utrzyma limit koncentracji zaangażowania dotyczący kredytów wypłacanych w gotówce na poziomie 100% kapitału własnego kategorii I łącznie z rezerwami celowymi;
- ❖ w ciągu 30 dni od wydania Nakazu bank opracuje i wprowadzi plan wycofania się z działalności dotyczącej udzielania, odnawiania, przedłużania, refinansowania kredytów wypłacanych w gotówce oraz sprzeda całe saldo tych kredytów w terminie do 15 czerwca 2002 r.;
- ❖ plan zakończenia tej działalności powinien zostać przedstawiony do nadzoru w celu stwierdzenia, czy nie budzi wątpliwości ze strony nadzoru;
- ❖ w terminie 105 dni zarząd rozszerzy i ulepszy pisemny plan strategiczny. Plan powinien definiować cele w obszarach: ogólnego profilu ryzyka, wyniku finansowego, wzrostu, struktury bilansu, działalności pozabilansowej, adekwatności kapitałowej, zmniejszenia wolumenu aktywów zagrożonych, produktów które bank zamierza rozwijać – oraz strategię osiągnięcia tych celów;
- ❖ w terminie do 30 czerwca 2002 r. bank osiągnie i będzie utrzymywał następujące poziomy funduszy własnych:
 - suma funduszy własnych równa przynajmniej 14% sumy ważonych ryzykiem aktywów i zobowiązań pozabilansowych,

¹¹⁾ www.occ.treas.gov

¹²⁾ Jeżeli Nakaz Zaprzestania jest dobrowolnie podpisywany przez zarząd banku, nosi on nazwę „Consent Order” (Nakaz Dobrowolny).

Z doświadczeń zagranicznych

- fundusze własne I kategorii równe co najmniej 13% sumy ważonych ryzykiem aktywów i zobowiązań pozabilansowych i
- fundusze własne I kategorii równe co najmniej 9% średniej sumy aktywów;
- ❖ do momentu obowiązywania powyższych wymogów bank nie może być uważany jako „dobrze skapitalizowany” w systemie oceny adekwatności kapitału;
- ❖ w okresie 90 dni bank opracuje i wprowadzi 3-letni plan kapitałowy. Dokument ten musi być zgodny z planem strategicznym i zapewniać utrzymanie wymienionych powyżej poziomów funduszy własnych. Jednocześnie w planie tym musi być zawarte pisemne zobowiązanie akcjonariuszy (Marshall i Murray Gorson) do objęcia nowych akcji na sumę 600.000 USD w terminie do 30 czerwca 2002 r. Plan kapitałowy musi zapewniać, że nie będą wypłacane dywidendy, chyba że bank osiągnie wymienione wcześniej poziomy funduszy własnych i uzyska pisemną zgodę nadzoru bankowego;
- ❖ w okresie 45 dni bank zaangażuje niezależnego konsultanta w celu dokonania przez niego oceny jakości nadzoru sprawowanego przez zarząd i radę nadzorczą banku i zdolności tych organów do realizacji planu strategicznego. Wybrany konsultant musi zostać zatwierdzony przez agencję nadzorczą;
- ❖ w okresie 90 dni bank opracuje i wprowadzi w życie plan zarządzania ryzykiem kredytowym, który doprowadzi do obniżenia ryzyka portfela i poprawy przychodowości kredytów. W związku z tym bank zatrudni w ciągu 60 dni specjalistę w obszarze zarządzania ryzykiem kredytowym dla nadzorowania tego ryzyka.

Niezależnie od treści niniejszego dokumentu, organy banku ponoszą ostateczną odpowiedzialność za uczciwe i bezpieczne zarządzanie bankiem.

Najbardziej restrykcyjnym instrumentem w grupie NDN-F jest *Natychmiastowy Nakaz Zaprzestania* – jest to natychmiastowe, nadzwyczajne, formalne naprawcze działanie nadzorcze. Agencja nadzorcza stosuje je w sytuacji, gdy udowodnione zostanie złamanie prawa przez organy banku, które może spowodować bardzo poważne szkody dla banku (deponentów) lub też, gdy prowadzone zapisy księgowy są na tyle nieprawidłowe, iż rzeczywista sytuacja finansowa banku nie może zostać prawidłowo oceniona. Podkreślić należy, że nadzór musi mieć mocne dowody uzasadniające zastosowanie tego instrumentu. Natychmiastowy Nakaz Nadzorczy ma charakter tymczasowy, to znaczy poprzedza zwykle wydanie Nakazu Zaprzestania. Wechodzi w życie w dniu wydania (natychmiast). Bank może zaskarżyć przedmiotowy instrument do sądu w terminie 10 dni, lecz fakt ten nie wpływa na jego ważność.

Pilne Działania Naprawcze oparte na ocenie adekwatności kapitału (NDN-AK)

Przedmiotowe działania naprawcze są odrębnym od przedstawionych wcześniej formalnych i nieformalnych działań naprawczych instrumentem nadzorczym. Najważniejszym motywem ich wprowadzenia było wzmocnienie ochrony funduszu gwarantowania depozytów, przez nałożenie restrykcji bądź ograniczeń w działalności banków, w których spada poziom funduszy własnych. Koncepcja ta bazuje na założeniu, iż wystarczające fundusze własne banków są podstawową kategorią zabezpie-

Bezpieczny Bank

czającą zwrot środków złożonych w bankach przez deponentów, a ich spadek poniżej wyznaczonych przedziałów powoduje wyraźne obniżenie bezpieczeństwa depozytów.

Pilne Działania Naprawcze mają umocowanie ustawowe i są bezwzględnie stosowane wobec wszystkich instytucji objętych funduszem gwarantowania depozytów (FDIC)¹³⁾. Schemat zastosowania Pilnych Działań Naprawczych opartych na adekwatności kapitału przedstawiono na końcu opracowania. Wszystkie banki są klasyfikowane w obszarze ewentualnego zastosowania Pilnych Działań Naprawczych do jednej z pięciu kategorii, co przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Kategoria banków w zakresie NDN-AK	Współczynnik wypłacalności	Fundusze własne podstawowe jako % sumy aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem
A (dobrze skapitalizowane)	$\geq 10,0\%$	$\geq 5,0\%$
B (wystarczająco skapitalizowane)	$\geq 8,0\%$	$\geq 4,0\%$
C (niedokapitalizowane)	$< 8,0\%$	$< 4,0\%$
D (znacząco niedokapitalizowane)	$< 6,0\%$	$< 3,0\%$
E (krytycznie niedokapitalizowane)	(Fundusze własne podstawowe/ suma aktywów) $< 2\%$	

Dodatkowo, żaden bank nie może zostać zaklasyfikowany do kategorii „A”, jeżeli zastosowano wobec niego formalne nadzorcze działania naprawcze: nakaz zaprzestania, natychmiastowy nakaz zaprzestania oraz porozumienie formalne.

Klasyfikacja banków pod kątem Pilnych Działań Naprawczych różni się zasadniczo od nadzorczej oceny adekwatności kapitałowej. Ta ostatnia przeprowadzana jest zasadniczo podczas inspekcji kompleksowych w bankach i odzwierciedla często trudny do skwantyfikowania poziom ryzyka kapitałowego oraz sposób zarządzania tym ryzykiem. Wyraźną rolę w tym procesie odgrywa subiektywny osąd inspektorów badających obszar kapitału. Natomiast klasyfikacja banków w zakresie NDN-AK jest ściśle unormowana i opiera się praktycznie wyłącznie na wartościach dwóch wymienionych w tabeli wskaźników kapitałowych i ewentualnym zastosowaniu formalnych NDN. Może się zatem zdarzyć, że bank zaklasyfikowany do kategorii „A” pod kątem Pilnych Działań Naprawczych, zostanie oceniony przez nadzór po inspekcji kompleksowej jako posiadający niewystarczające fundusze własne. W takiej sytuacji agencja nadzorcza może zażądać od banku podwyższenia funduszy własnych, niezależnie od klasyfikacji NDN-AK.

¹³⁾ FDIC – *Federal Deposit Insurance Fund*, odpowiednik Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w Polsce.

Proces klasyfikacji banków w zakresie oceny adekwatności kapitałowej

Podstawowym celem Pilnych Działań Naprawczych jest nałożenie restrykcji lub ograniczeń w działalności banku w celu lepszej ochrony depozytów. Banki stają się przedmiotem odpowiednich restrykcji bądź ograniczeń w dniu zaklasyfikowania do jednej z pięciu kategorii pod względem NDN-AK:

- ❖ klasyfikacja taka odbywa się w większości przypadków w dniu przekazania do nadzoru obowiązkowej sprawozdawczości kwartalnej oraz wyliczenia raportu wskaźników ekonomiczno-finansowych. Odbywa się ona na podstawie przedłożonych wskaźników (współczynnik wypłacalności) oraz wielkości bilansowych;
- ❖ po drugie, klasyfikacja dokonywana jest w rezultacie inspekcji kompleksowej. O ile inspektorzy stwierdzą, że wymagana jest zmiana kategorii NDN-AK (np. w efekcie obniżenia wartości współczynnika wypłacalności), agencja nadzorcza powiadamia o tym fakcie organy banku na piśmie i od tego momentu bank może podlegać odpowiednim restrykcjom lub ograniczeniom;
- ❖ po trzecie, jeżeli w okresie pomiędzy kolejnymi datami sprawozdawczymi wystąpi „istotne wydarzenie”, które może spowodować zaklasyfikowanie banku do niższej kategorii NDN-AK, bank jest zobowiązany do poinformowania nadzoru na piśmie o tym fakcie w okresie 15 dni. Jako przykład takiego istotnego wydarzenia można podać wystąpienie znacznej straty operacyjnej lub utworzenie dużych rezerw na zagrożone aktywa.

Nadzór, po przeanalizowaniu informacji banku, oficjalnie zawiadamia bank o przeniesieniu do niższej kategorii NDN-AK. Jeżeli wskaźniki kapitałowe banku poprawią się w okresie między kolejnymi datami sprawozdawczymi, bank może wnioskować do agencji nadzorczej o podwyższenie klasyfikacji. Decyzja ta nie jest automatyczna i wymaga badania ze strony nadzoru.

Pilne Działania Naprawcze (restrykcje/ograniczenia na bazie oceny adekwatności kapitałowej)

Niezależnie od kategorii NDN-AK, banki podlegają ustawowym restrykcjom lub ograniczeniom. Instrumenty te stają się coraz ostrzejsze w miarę obniżania się klasyfikacji kapitału. Niektóre z nich są obowiązkowe i zapadają bez udziału nadzoru, w momencie zaklasyfikowania banku do odpowiedniej kategorii. Inne są nakładane przez agencje nadzorcze w postaci dyrektyw Pilnych Działań Naprawczych.

➔ Dla wszystkich banków, niezależnie od ich kategorii kapitałowej

Zakazane jest wypłacanie dywidend dla właścicieli oraz jakichkolwiek opłat za zarządzanie¹⁴⁾ dla osób sprawujących kontrolę nad bankiem, jeżeli po dokonaniu tych

¹⁴⁾ *Opłaty za zarządzanie* są definiowane jako jakakolwiek wypłata środków pieniężnych osobie prywatnej lub firmie jako wynagrodzenie za usługi zarządzania, usługi doradcze lub zbliżone rodzaje kosztów, inne niż podstawowe, umowne wynagrodzenie osoby zatrudnionej w banku.

czynności bank zostanie sklasyfikowany jako „niedokapitalizowany”. Ograniczenie to oznacza równocześnie, że żaden „niedokapitalizowany”, „znacząco niedokapitalizowany” oraz „krytycznie niedokapitalizowany” bank nie może wypłacać dywidend i opłat za zarządzanie.

❖ **Pilne Działania Naprawcze wobec banków klasyfikowanych jako „niedokapitalizowane” (kategoria „C”)**

Banki zaklasyfikowane do tej kategorii NDN-AK podlegają obowiązkowym wymaganiom lub ograniczeniom (restrykcjom) nakładanym na mocy ustawowej, przy czym nie wymagane są dodatkowe działania ze strony nadzoru. Jeżeli bank nie spełni przedmiotowych wymagań, staje się przedmiotem restrykcji przewidzianych dla banków w kategorii „D” – „znacząco niedokapitalizowane”. Poniższa, obowiązkowa lista restrykcji (wymagań) może być uzupełniona o dodatkowe, specyficzne wymagania nadzoru wobec banku:

- ❖ bank musi przedłożyć agencji nadzorczej w terminie 45 dni od daty zaklasyfikowania do kategorii „C” Plan Odbudowy Kapitału (POK);
- ❖ ograniczenie wzrostu sumy bilansowej – bank może zwiększyć wolumen sumy bilansowej maksymalnie o 10% ponad wartość średniej sumy bilansowej wykazanej w sprawozdaniu finansowym z ostatniego kwartału przed zaklasyfikowaniem do kategorii „C”; restrykcja ta nie obowiązuje od momentu, gdy nadzór zaakceptuje Plan Odbudowy Kapitału, który przewiduje wzrost skali działania banku zapewniający zaklasyfikowanie banku – w rozsądnym czasie – do kategorii „B” (wystarczająco skapitalizowany);
- ❖ bez zgody nadzoru (lub funduszu gwarantowania depozytów) bank nie może:
 - nabywać praw własności (udziałów, akcji) w jakiegokolwiek osobie prawnej,
 - tworzyć nowych oddziałów i przedstawicielstw,
 - wprowadzać nowych produktów bankowych lub linii produktowych.

❖ **Pilne Działania Naprawcze wobec banków klasyfikowanych jako „znacząco niedokapitalizowane” (kategoria „D”)**

Niezależnie od poziomu wskaźników kapitałowych określających kategorię NDN-AK, bank jest klasyfikowany jako „znacząco niedokapitalizowany”, jeżeli:

- ❖ nie opracuje w terminie Planu Odbudowy Kapitału (POK),
- ❖ nie jest w stanie realizować POK.

Ustawowe (obowiązkowe) wymagania/restrykcje wobec banków w kategorii „D” są takie same jak dla banków w kategorii „C”, jednak nałożone przez nadzór terminy ich realizacji są krótsze oraz dodatkowo istnieje:

- ❖ wymaganie wzrostu funduszy własnych poprzez:
 - emisję nowych akcji o wartości zapewniającej klasyfikację banku do kategorii „B” lub
 - przejęcie przez inny bank, o ile istnieją przesłanki do wprowadzenia zarządu komisarycznego lub nakazu przejęcia przez inny bank;
- ❖ zakaz dokonywania transakcji z podmiotami powiązanymi,

Z doświadczeń zagranicznych

- ❖ ograniczenie oprocentowania depozytów do przeciętnego poziomu oferowanego przez banki w miejscu lokacji centrali banku.

Oprócz powyższych, ustawowych Pilnych Działań Naprawczych agencja nadzorcza może zobowiązać bank dodatkowo do:

- ❖ większego (w stosunku do stosowanych w kategorii „C”) ograniczenia wzrostu sumy bilansowej lub redukcji sumy bilansowej,
- ❖ zakazu dokonywania (lub zakończenia) operacji, które w opinii nadzoru generują nadmierne ryzyko dla banku,
- ❖ wyboru nowego zarządu,
- ❖ zwolnienia dyrektorów lub pracowników banku – restrykcja może dotyczyć jakiegokolwiek zatrudnionego na okres dłuższy niż 180 dni przed datą zaklasyfikowania banku co najmniej do kategorii „C”¹⁵⁾,
- ❖ zatrudnienia nowych członków kadry kierowniczej (zarządu),
- ❖ zakazu lub ograniczenia kwotowego przyjmowanych depozytów międzybankowych,
- ❖ sprzedaży lub likwidacji udziałów/akcji w jakichkolwiek podmiotach zależnych, które znajdują się w niebezpieczeństwie niewypłacalności i powodują dla banku zwiększone ryzyko,
- ❖ podjęcia jakiegokolwiek innego działania, które w opinii agencji nadzorczej doprowadzi do poprawy pozycji kapitałowej.

☛ **Pilne Działania Naprawcze wobec banków klasyfikowanych jako „krytycznie niedokapitalizowane” (kategoria „E”)**

Banki klasyfikowane jako krytycznie niedokapitalizowane są oczywiście przedmiotem wszystkich obowiązkowych i leżących w gestii nadzoru restrykcji przewidzianych dla banków w kategoriach „niedokapitalizowane” oraz „znacząco niedokapitalizowane”. Dodatkowo dla banków w tej grupie przewidziano inne pilne działania naprawcze:

- ❖ w terminie 90 dni od daty zaklasyfikowania do kategorii „E” bank powinien zostać przejęty przez inny podmiot (w zdecydowanej większości przypadków) lub zostanie w nim wprowadzony zarząd komisaryczny (o wiele rzadziej), chyba że agencja nadzorcza oraz FDIC wspólnie uzgodnią, że inne działania będą bardziej skuteczne. Podkreślić należy, że działania wobec banku muszą być podejmowane wspólnie (nadzór i fundusz);
- ❖ zabronione jest dokonywanie jakichkolwiek wypłat kapitału lub odsetek zobowiązań podporządkowanych (bez uprzedniej zgody FDIC), począwszy od upływu 60 dni od zaklasyfikowania banku do kategorii „E”.

FDIC ze swej strony nakłada restrykcje na banki „krytycznie niedokapitalizowane”. Należy tu wymienić następujące zakazy:

¹⁵⁾ Zwolnienie w trybie Pilnych Działań Naprawczych nie jest zwolnieniem w trybie Cywilnych Kar Pieniężnych. Osoba zwalniana jest na mocy ustawowej (automatycznie), nie wiąże się z tym zakaz zatrudnienia w sektorze bankowym, ukarany może apelować przed sądem.

- ❖ dokonywania jakichkolwiek transakcji, których charakterystyka odbiega od zwykłej praktyki bankowej,
- ❖ udzielania kredytów charakteryzujących się wysoką dźwignią finansową,
- ❖ dokonywania zmian w statucie banku, chyba że wymaga tego prawo,
- ❖ dokonywania zmian w przyjętych metodach rachunkowości,
- ❖ wypłacania nadmiernych premii i nagród,
- ❖ płacenia od nowo przyjętych zobowiązań stawek oprocentowania znacznie przewyższających średni koszt pozyskania funduszy.

Plan Odbudowy Kapitału (POK)

Jak wspomniano, bank zaklasyfikowany do kategorii „C” („niedokapitalizowany”) musi – w terminie 45 dni od daty zaklasyfikowania – opracować i przedłożyć agencji nadzorczej Plan Odbudowy Kapitału. Dokument ten jest następnie analizowany oraz podlega zatwierdzeniu przez nadzór. Plan powinien zawierać analizę bieżącej sytuacji finansowej banku i projektowanych działań, które umożliwią zaklasyfikowanie banku z powrotem do kategorii „B” („wystarczająco skapitalizowane”). Analiza taka powinna obejmować: bieżące i projektowane bilanse oraz rachunki zysków i strat, bieżące i planowane przepływy gotówkowe, plan strategiczny, analizę rynku w celu oszacowania możliwości podwyższenia funduszy własnych oraz inne odpowiednie informacje. Plan powinien w jasny sposób określać założenia planistyczne użyte w analizie.

Poza powyższymi wymaganiami Plan powinien zawierać także:

- ❖ konkretne działania banku podejmowane dla podwyższenia kategorii NDN-AK,
- ❖ poziom funduszy własnych na koniec kolejnych kwartałów realizacji,
- ❖ rodzaje i spodziewane efekty kasowe działań podejmowanych przez bank,
- ❖ planowany stopień realizacji innych restrykcji nałożonych w ramach NDN-AK.

Warunkiem zaakceptowania Planu przez agencję nadzorczą jest wystawienie przez właścicieli banku (każdy podmiot kontrolujący istotny pakiet akcji banku) pisemnej gwarancji realizacji. Gwarancja taka powinna zawierać – w minimalnym zakresie – zobowiązania właścicieli do wsparcia realizacji Planu, w tym (przykładowo) *zatrudnienie kompetentnych osób w zarządzie banku, zaprzestanie realizacji ryzykownych transakcji z podmiotami powiązаныmi*. Gwarancja ma zapewniać dostarczenie wszelkiego możliwego wsparcia dla planów zwiększenia kapitału banku. Agencja nadzorcza musi przeanalizować oraz przedstawić bankowi w terminie 60 dni od otrzymania Planu pisemne stanowisko odnośnie akceptacji lub odrzucenia POK.

Banki zaklasyfikowane do kategorii „C”, „D”, „E” podlegają ścisłemu monitorin- gowi ze strony agencji nadzorczej. Osoba desygnowana do tego zadania dokonuje z częstotliwością miesięczną oceny następujących zagadnień:

- czy bank wypełnia założenia Planu Odbudowy Kapitału?
- czy bank działa w ramach restrykcji nałożonych przez nadzór?
- czy zastosowane restrykcje są odpowiednie, czy należy rozważyć ich wzmocnienie i ewentualne przeniesienie do niższej kategorii?

Procedura zastosowania Pilnych Działań Naprawczych NDN-AK

Jak wspomniano, niektóre restrykcje lub ograniczenia dla banków, wynikające z klasyfikacji NDN-AK, nakładane są na banki na mocy prawa (niejako automatycznie), w chwili zaklasyfikowania banku do danej kategorii. Z kolei zastosowanie innych instrumentów z zakresu Pilnych Działań Naprawczych leży w gestii agencji nadzorczej (nie jest zatem obligatoryjne z powodu wymogów prawnych) i zależy od analizy przydatności ich zastosowania w procesie naprawczym banku problemowego. Nałożenie leżących w gestii nadzoru Pilnych Działań Naprawczych wymaga zatem wydania odpowiedniej dyrektywy.

Przed wydaniem dyrektywy nadzór zawiadamia bank pisemnie o zamiarze jej wydania. Takie zawiadomienie jest okazją dla banku do przedstawienia odpowiedzi (komentarza) odnośnie do proponowanych działań nadzorczych. Bank jest zobowiązany do przedstawienia odpowiedzi w terminie 14 dni od daty otrzymania zawiadomienia o zamiarze. Po przeanalizowaniu odpowiedzi banku jest ona analizowana przez agencję nadzorczą i jeśli argumenty banku dotyczące niezastosowania działań lub złagodzenia ich formy nie zostaną przyjęte, dyrektywa jest wydawana. Dyrektywa jest ważna do momentu jej zmiany, zawieszenia lub odwołania przez nadzór. W niektórych, szczególnie poważnych przypadkach dyrektywa jest wydawana bez uprzedniego zawiadomienia banku. W tej sytuacji bank może złożyć w ciągu 14 dni odwołanie do agencji nadzorczej, która je rozpatruje.

Dyrektywy Pilnych Działań Naprawczych są publikowane na stronie internetowej OCC. Mają one moc prawną i podlegają zaskarżeniu do sądu przez bank w terminie 10 dni od daty wydania. Niezastosowanie się do ich postanowień skutkuje nałożeniem cywilnoprawnych kar pieniężnych na osoby odpowiedzialne.

Podsumowanie

Przedstawione działania nadzorcze stosowane przez OCC (i w podobnym zakresie przez inne amerykańskie agencje nadzoru bankowego) mają wyraźne zalety i wady. Do tych ostatnich, wyraźnie dostrzeganych przez OCC, należy ich charakter preskryptywny i mała elastyczność. Bazują w dużej mierze na wskaźnikach ilościowych (szczególnie NDN-AK), które oczywiście mogą nie oddawać całej złożoności sytuacji banku. Niezaprzeczalne są jednak pozytywy tak sformalizowanego i zdecydowanego podejścia. Legitymacja nadzoru dla podejmowania różnego rodzaju sankcji w sytuacji spadku adekwatności kapitałowej jest bardzo mocna. Podstawowym zabezpieczeniem środków deponentów w banku są przecież fundusze własne. Ich obniżenie przekłada się bezpośrednio na spadek bezpieczeństwa depozytów. Działania zmierzające do odbudowy funduszy własnych (program naprawczy, którego newralgiczną częścią powinien być plan odbudowy kapitału, ograniczenie działalności ryzykownej) prowadzą bezpośrednio do realizacji celów nadzoru bankowego.

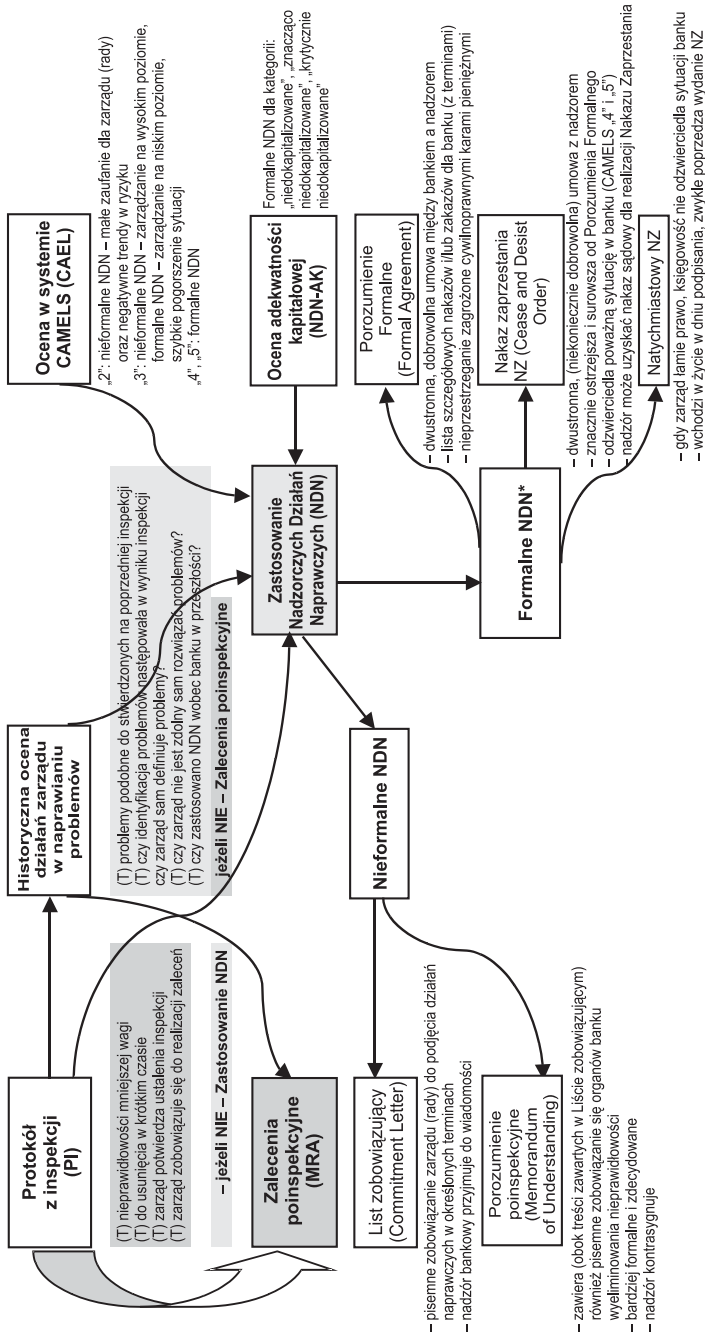
Amerykańskie regulacje w tym zakresie pozwalają na wdrożenie ścisłych, jasno określonych reguł postępowania nadzorczego dotyczących wszystkich banków, które notują spadek funduszy własnych. Poprzez grożące sankcje wywołują ona skutek

Bezpieczny Bank

w postaci ciągłego monitorowania poziomu adekwatności kapitałowej we wszystkich bankach. Ważnym efektem przedmiotowych działań jest również zwiększenie dyscypliny rynkowej przez skoncentrowanie banków na ciągłym monitorowaniu ich kapitału.

Jasne zasady i zagrożenie sankcjami pozwalają na wyeliminowanie negatywnego efektu wpływu polityki na działania nadzorcze oraz ewentualnych opóźnień w podejmowaniu decyzji nadzorczych odnośnie do działań sanacyjnych (ratowania kapitału). Obligatoryjne działania nadzorcze są skorelowane ze spadkiem poziomu funduszy własnych, co skuteczniej ograniczy możliwość utraty całego kapitału.

Schemat zastosowania Nadzorczych Działań Naprawczych (NDN)



* Niezależnie od innych okoliczności, formalne NDN powinny być stosowane, gdy: nierealizowane są nieformalne NDN, istnieją poważne sabsobi w kontroli wewnętrznej, występują poważne nadużycia ze strony osób wewnętrznych, błędy księgowo i ewidencyjne wypaczają obraz sytuacji banku.

Schemat zastosowania Pilnych Działań Naprawczych opartych na adekwatności kapitału (NDN-AK)

